

论中国锅炉压力容器检验机构的发展

刘时凤

(劳动部职业安全卫生与锅炉压力容器监察局 北京 100716)

我国现有锅炉压力容器检验机构 900 多个, 检验机构从业人员 1.6 万多人, 承担了 48.3 万台锅炉, 112.4 万台压力容器的定期检验工作以及 600 多个锅炉制造厂、2500 多个压力容器制造厂的制造质量监督检验工作。这支检验队伍对保证锅炉压力容器的安全使用发挥了重要作用, 而且将对我国锅炉压力容器安全工作产生深远影响。

1 法定检验工作性质及其运行方式探讨

锅炉压力容器检验机构的主要工作内容是锅炉压力容器检验, 因此, 研究和明确锅炉压力容器检验工作的性质是确定锅炉压力容器检验机构发展方向的基础。根据国务院《锅炉压力容器安全监察暂行条例》的规定, 锅炉压力容器的定期检验和锅炉压力容器制造质量监督检验都是为了保证锅炉压力容器安全的强制性检验。因此, 锅炉压力容器检验工作不是普通技术服务工作而是根据国家有关法规规定要求的法定技术服务工作, 是法定检验工作性质。

根据国家有关法规规定的法定服务工作的特点是:

(1) 服务内容法定, 被服务方没有任意选择服务内容的权力。例如计量工作, 锅炉压力容器定期检验工作的服务项目和服务周期都在国家有关法规中有明确的规定。

(2) 服务方法定, 被服务方没有任意选择服务方的权力。服务方由政府部门进行资格认可后直接或间接授权或资格认可, 被服务方只能在指定服务方接受服务或在指定的有限范围内挑选服务方接受服务。例如计量, 药检和商检都只能在指定的计量鉴定站, 药检所和商检单位接受计量, 药检和商检工作。

(3) 政府有较强的监督管理职能。由于服务内容, 服务方都为法规所规定, 而政府部门负责法规的制定、修订和解释, 因此, 政府部门按法规赋予的职责对法定

服务工作有较强的监督管理职能。例如政府可通过对服务方的资格认可和服务范围确定来强化管理法定服务工作。

(4) 法定服务工作常是为保护社会公众利益的服务工作, 政府有关部门往往会要求保持有一支能保证完成法定检验工作的稳定服务队伍, 并因此采取一些措施来保护和稳定这支队伍。

(5) 由于服务内容和服务方法定, 加上政府的稳定队伍保证措施, 法定技术服务工作常常形成集团垄断服务, 市场竞争特性往往较弱或时期较短。例如德国的 TÜV 技术监督协会和日本的锅炉协会等。

以上法定服务工作的特点决定了提供法定服务工作的服务机构的基本性质是为社会公益服务机构性质。根据法定服务工作的特点, 提供法定服务工作的服务机构有以下几种基本工作方式:

(1) 政府设立并直接管理的社会公益服务机构, 服务机构的经费纳入国家财政计划, 可以提供免费、无利、微利法定服务。例如美国锅炉压力容器检验协会, 我国的享有事业经费拨款的计量服务机构和商检服务机构等。

(2) 政府认可并间接管理的社会公益服务机构。服务机构经政府有关部门资格认可或授权, 独立经济核算, 提供不以盈利为目的的但要保证收支平衡的收费法定服务, 接受政府有关部门的监督。例如日本的锅炉协会, 德国的 TÜV 技术监督协会等。

(3) 政府认可的非社会公益服务机构。服务机构为独立经济核算的企业, 接受政府有关部门的监督。例如美国提供锅炉压力容器检验服务的保险公司, 我国的部分企业属于自检性质的锅炉压力容器检验机构等。

2 我国锅炉压力容器检验机构现状和面临的问题

我国现在的大多数锅炉压力容器检验机构的工作方式基本上是上述三种基本工作方式中的第一种和第

二种的结合,即政府设立并直接管理但经费未纳入国家财政计划。大多数劳动部门成立的锅炉压力容器检验所,行业主管部门成立的锅炉压力容器检验所行政关系隶属政府部门,经济性质为自收自支。部分企业自检性质锅炉压力容器检验所属上述三种基本工作方式中的第三种,经劳动部门认可并属企业经济性质。个别锅炉压力容器检验所属上述三种基本工作方式中的第一种,享有国家事业经费拨款。

随着社会主义市场经济的建立,我国的锅炉压力容器检验机构面临如何适应市场经济的问题,主要有以下几方面:

问题之一是检验工作性质和检验机构性质没有明确划分,各种情况并存。有获得国家事业经费拨款却不承担无利和微利锅炉压力容器服务义务的检验机构;有未获得国家事业经费拨款却承担了大量免费、无利和微利锅炉压力容器检验服务(大部分劳动部门锅炉压力容器检验所)的检验机构;还有部分本身没有或原来有但现在不再保持第三方公正检验机构身份的检验机构(企业性质检验所和部分开展与第三方身份不符业务的检验机构)。经济性质不同但义务相同的锅炉压力容器检验机构并存的弊病是不平等竞争。

问题之二是目前没有要求锅炉压力容器检验所承担免费、无利和微利锅炉压力容器检验服务项目的明确规定和相应特殊政策,对不盈利锅炉压力容器检验工作放弃和拒绝现象正在增多,这也是近年来锅炉压力容器事故多发生于小企业的主要原因之一。检验机构积极争抢收费高、利润高的检验项目,而事故频发的小企业锅炉压力容器的定检率却在下降。

问题之三是检验所布局不甚合理,这是许多地区出现不择手段争抢利润高的检验项目的重要原因,也是检验成本高和检验质量低的原因之一。有些地区检验能力远大于检验需求,且同一地区多个检验机构并存,检验项目竞争激烈,导致运用行政干预手段争取检验项目,放弃原则用降低检验质量和数量要求以争取检验项目,以及用支付好处费等方式争取检验项目等等现象增多的情况。现有大多数锅炉压力容器检验机构规模较小,难以保证高水准的检验工作质量,缺乏对检验市场波动的应变能力(项目多了干不了,项目少了难维持),且相对管理成本高(麻雀虽小五脏俱全)。

3 我国锅炉压力容器检验机构发展方向探讨

(1)政府有关部门(劳动行政部门)应加强管理和监督,规划锅炉压力容器检验机构发展

《中共中央关于建立社会主义市场经济体制若干问题的决定》中指出:“发展市场中介组织,发挥其服务、沟通、公正、监督作用。当前要着重发展会计师、审计师和律师事务所,公正和仲裁机构,计量和质量检验认证机构,信息咨询机构,资产和资信评估机构等。发挥行业协会、商会等组织的作用。中介组织要依法通过资格认定,依据市场规则建立自律性运行机制,承担相应的法律和经济责任,并接受政府有关部门的管理和监督。”《决定》明确将质量检验认证机构划入市场中介组织,并将其作用,运行机制,政府的职责等作了说明。根据决定的要求精神,在社会主义市场经济建立时期,有关劳动行政部门有责任加强管理和监督,规划锅炉压力容器检验机构的发展,促其发展成为发挥服务、沟通、公证、监督作用的市场中介组织。这些中介组织的相当一部分不同于一般科研机构在于接受政府有关部门的管理和监督并不以盈利为目的。一般科研机构按中央有关文件精神应逐步进入企业,直接进入市场参加市场竞争。中介组织的相当一部分将按社会公益服务机构管理,有多种管理运行方式。前面已对法定检验服务的社会公益服务机构运行方式进行了浅析,劳动行政部门应尽快明确我国锅炉压力容器检验的运行方式,制定相应政策措施,引导锅炉压力容器检验机构发展,稳定队伍,保证锅炉压力容器检验工作完成,保证锅炉压力容器安全。

(2)统一认识,明确锅炉压力容器检验机构的性质
锅炉压力容器检验机构的性质决定了如何对检验所进行管理。如检验机构按纳入国家财政事业经费拨款计划,政府部门直接管理的社会公益机构对待,其检验服务收费应上缴国家,并原则上可提供免费服务,检验机构直接受政府部门领导,有较少的自主权。如检验机构按政府部门间接管理,独立经济核算,非盈利的社会公益服务机构对待,则要求政事机构分离,明确政府有关部门对检验机构监督方式和监督内容,检验机构自主经营。如检验机构按政府认可的非社会公益服务机构进行管理,应独立经营,自主决定是否承担锅炉压力容器检验,有权拒绝免费、无利和微利锅炉压力容器检验服务。

《中国锅炉压力容器安全》创刊十周年 座谈会在京召开

《中国锅炉压力容器安全》创刊十周年座谈会于1995年7月27日上午在劳动部会议室举行,参加会议的约70余人,有京、津的部分锅炉压力容器技术专家、本刊作者、通讯员及有关方面的代表,还有杂志的主办单位“劳动部锅炉压力容器检测研究中心和中国锅炉压力容器检验协会的领导,以及职安局和检测中心的部分同志,会议由马德林社长主持,劳动部刘雅芝副部长出席了会议并作了重要讲话。

马德林社长在会议开始时说:《中国锅炉压力容器安全》杂志已经走过了十年的历程,不少同志为此付出了心血。召开这个座谈会的目的是在纪念杂志创刊十周年之际,来听取大家的意见,以便进一步提高质量,把杂志办的更好。

刘雅芝副部长在讲话中,代表劳动部党组,向杂志编辑人员、发行人员十年来的辛勤劳动和取得的成就

表示祝贺,向支持杂志成长的各位专家学者表示感谢。并肯定了十年来,杂志在宣传党和国家有关安全生产方面的方针、政策,在宣传锅炉压力容器安全生产方面的规章制度;在培养和教育一大批安全生产,特别是锅炉压力容器安全生产方面的操作人员,交流安全工作经验等方面作了大量的工作,取得了很大成效。对如何把杂志办的更好,刘雅芝副部长要求做到四句话一个保证,四句话是:要坚持办刊宗旨,不断提高质量,继续扩大发行,增强社会效益。一个保证是要有一个好的队伍,杂志社队伍应该是政治上很强、业务上很精、工作上勤勤恳恳、团结向上,能艰苦奋斗的队伍。才能保证把杂志办好。

会议期间杂志主编郑德生同志在会上对创刊十年来的情况作了汇报。着重分析了目前期刊所面临的困难以及采取的措施,十年来,杂志共编辑出版期刊59

根据我国锅炉压力容器检验机构现状和市场经济发展建立情况,建议逐步建立政府间接管理的、以自收自支、非盈利的社会公益服务机构为主体的中国锅炉压力容器检验机构体制。政府有关部门应明确划分规定检验机构的组织机构和经济性质,相应的权力和义务等。

(3)坚持第三方公正检验的锅炉压力容器检验机构主体

坚持第三方资格是保证能够不受干扰的完成法定检验工作的锅炉压力容器检验机构的必要条件,逐步减少和消除非第三方资格检验机构。这里的第三方资格,是指独立于锅炉压力容器制造和使用的公正地位资格。可以通过限制非第三方资格检验机构的服务范围,要求其接受特别监督等方式来促进向第三方资格检验机构转变的过程。

(4)以省为单位由劳动行政机构协调规划发展本地区检验机构。原则是检验机构能力要与检验工作量

相适应,保证锅炉压力容器法定检验工作,特别是微利甚至是无利的检验工作完成。鼓励通过竞争实行兼并,逐步形成一个省区内只有一个或数个适度规模、管理好、检验质量高、承受检验市场波动能力强的检验机构。

(5)全国各省检验机构联合设立一个全国性锅炉压力容器检验管理机构(称为中心、总部、联合会等),负责协调各省检验机构关系,承担技术开发和研究工作,承担需要特别技术和特大规模的检验任务,国际交往联络等为各省检验机构服务的工作内容。

(6)鼓励和积极推广锅炉压力容器检验与保险相结合的实践。

中国锅炉压力容器检验机构的发展在理论上和实践上都是一个开放的课题,有待有关人员去探讨和实践。此文为我个人对此课题的一些探讨,欢迎大家指正和参加讨论。